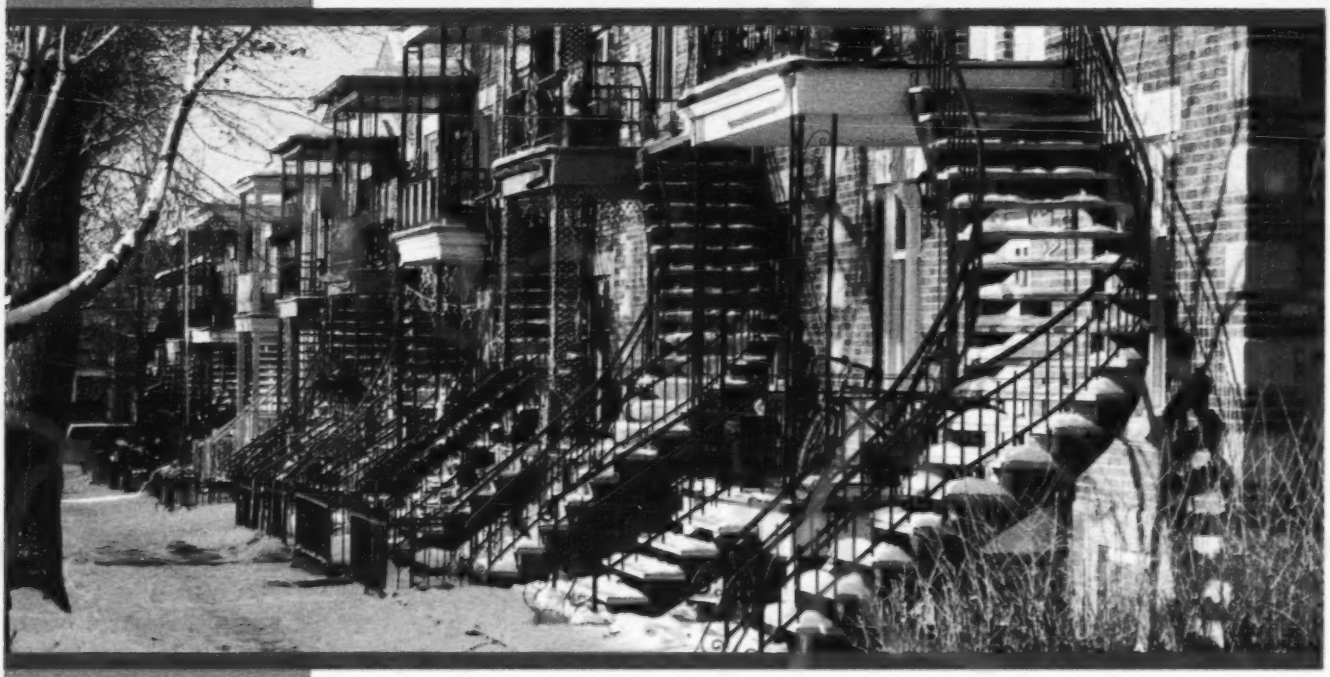
Projet de loi n° 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

Commentaires de

l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)

Mars 2017



APCHQ

Table des matières

Introduction 3

1. L'autonomie de la métropole en matière économique 4

Pouvoir intervenir sur son économie 4

Droit de préemption : une évaluation des impacts est de mise 5

2. Habitation : éviter l'avenue de la coercition 6

Une meilleure prévisibilité pour les grands projets 6

Transfert des budgets de la Société d'habitation du Québec (SHQ) à la Ville de Montréal 7

Obligation de logements abordables : miser sur les mesures incitatives 9

3. Devenir un leader en matière de simplification réglementaire 12

Conclusion 13

Sommaire des recommandations 14

Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales, dont 4 600 se trouvent dans la région du Montréal métropolitain. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ regroupe principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

Les municipalités, par leurs réglementations et leur accompagnement, représentent des acteurs incontournables pour tout projet mis de l'avant par les entreprises en construction et en rénovation résidentielles. C'est pourquoi la trilogie de projets de loi qui redéfinissent les pouvoirs des municipalités a grandement attiré notre attention. Son dernier chapitre, le projet de loi 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec (PL 121), donne plus d'outils à Montréal pour agir, notamment en matière de développement économique et d'habitation. L'APCHQ accueille positivement cette orientation gouvernementale visant à donner à Montréal plus d'outils pour agir sur son développement.

Bien qu'elle reçoive positivement le projet de loi, l'APCHQ s'interroge sur les impacts de deux nouveaux pouvoirs qu'aura Montréal, c'est-à-dire d'inclure, par voie réglementaire, des logements abordables dans les projets de construction résidentielle et d'établir des zones où il y aura un droit de préemption. De plus, elle croit que le présent projet de loi représente une occasion de donner une impulsion à Montréal pour simplifier sa réglementation. Ces sujets seront traités en détail dans ce mémoire.

L'APCHQ remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de lui offrir l'occasion de partager ses réflexions sur le PL 121. Elle espère que son analyse et ses recommandations inspireront les parlementaires pour que soient adoptées les meilleures dispositions législatives possible pour Montréal.

1. L'autonomie de la métropole en matière économique

L'un des objectifs phares du PL 121 est de donner à Montréal davantage de contrôle sur son développement économique. Avec l'article 17 du PL 121, Montréal aura tous les pouvoirs pour créer des programmes d'aide économique et pourra également user du droit de préemption pour mettre en place sa stratégie. Voyons ces deux sujets dans l'ordre.

Pouvoir intervenir sur son économie

La région administrative de Montréal avait en 2014 un produit intérieur brut (PIB) de 118,8 milliards de dollars, ce qui représente 35 % des activités économiques du Québec. De plus, elle compte sur une population active de plus d'un million de personnes[1]. Avec une aussi grande importance économique, on ne peut qu'applaudir le fait que le PL 121 donne à la Ville de Montréal le loisir de prendre des décisions stratégiques pour stimuler et épauler son économie. Cela aura des avantages pour la grande région métropolitaine et pour l'ensemble du Québec.

C'est pourquoi l'APCHQ est favorable à l'adoption de l'article 7 du PL 121, afin que soit concrétisée cette liberté d'action de Montréal en matière de développement économique.

RECOMMANDATION N^{O} 1

Que les parlementaires adoptent l'article 7 du projet de loi 121 qui donnera la marge de manœuvre nécessaire à la Ville de Montréal pour élaborer et mettre en place des programmes d'aide à l'entreprise.

L'APCHQ profite de la présente tribune pour inviter la Ville de Montréal à prendre en considération le secteur de l'habitation dans ses futurs programmes de développement économique. On peut penser que cette industrie n'est pas si stratégique pour l'économie de Montréal. Cependant, les données démontrent qu'elle a son rôle à jouer.

Les activités de construction, de rénovation, de réparation et d'entretien représentent environ 8 % du PIB du Québec. En 2015, l'activité économique associée au secteur de l'habitation approchait 26 milliards de dollars.

Sur le plan des retombées économiques bénéficiant à l'ensemble du Québec, il est estimé qu'en 2013, les 8,1 milliards de dollars d'investissements en construction neuve ont créé l'équivalent de 69 000 emplois à temps plein et que les 11,3 milliards de dollars d'investissements en rénovation résidentielle ont pour leur part contribué à créer l'équivalent de 103 000 emplois à temps plein[2]. L'ensemble du secteur de la construction (résidentiel, commercial, industriel, grands travaux) représente 5 % de l'économie de la région de Montréal[3].

---

[1] Institut de la statistique du Québec, Bulletin statistique régional, Édition 2016, Montréal, p. 11 et p. 14, consultation en ligne le 13 mars 2017 : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/bulletins/2016/06-Montreal.pdf

[2] Chiffres adaptés de la publication suivante : *Étude d'impact économique pour le Québec de dépenses d'opération liées à une production des secteurs de la construction résidentielle et de la construction (réparations) au Québec pour l'année 2013*, de l'Institut de la statistique du Québec, août 2013, réalisée pour l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ). Référence : 20130808-1-1-2009T-2013T (2013T).

[3] Op cit, Note 1, p. 15.

En ce qui concerne les revenus des municipalités, la taxation foncière en est la source principale[4].

La construction résidentielle est propice à l'entrepreneuriat. En 2015, pour l'ensemble du Québec, cette industrie comptait 15 008 employeurs, 54 527 salariés et un total de 37 926 mises en chantier résidentielles. Pour l'île de Montréal, elle comptait 1 079 employeurs, 3 463 employés et 5 863 mises en chantier. Plusieurs entreprises et employés n'ont pas pignon sur rue dans la Ville de Montréal, mais sont appelés à y travailler. Ainsi, notons que pour le Grand Montréal, la construction résidentielle représente 8 372 employeurs (56 % de l'ensemble québécois) et 27 717 employés (51 % de l'ensemble québécois)[5].

Nous pouvons donc constater que le secteur de la construction et de la rénovation résidentielles joue un rôle important pour l'économie de Montréal.

Droit de préemption : une évaluation des impacts est de mise

Dans l'optique de donner à la Ville de Montréal les leviers pour décider de son développement économique, le PL 121 propose le droit de préemption, une disposition municipale commune en France. Par l'ajout de la sous-section 15.1, la Ville de Montréal pourra, pour le territoire déterminé par règlement, acheter un immeuble faisant l'objet d'une transaction entre des tiers et payer le prix qui avait été convenu.

On peut comprendre qu'avec ce nouveau pouvoir, la Ville de Montréal pourra prendre des décisions sur son développement économique; elle pourra par exemple créer des zones stratégiques sans avoir à recourir à l'expropriation. Elle aura donc le loisir d'opter pour la stratégie des petits pas en acquérant les immeubles lorsque ces derniers sont mis sur le marché, plutôt que de mettre ses gros sabots en évinçant des propriétaires établis. Au premier regard, cela peut sembler un outil intéressant pour le développement économique de la métropole.

Cependant, il est légitime de s'interroger sur l'impact qu'aura l'adoption de zones de préemption sur le marché immobilier et sur les mises en chantier. Ces zones pourraient être perçues comme un risque par le marché en réduisant leur attrait aux yeux des acheteurs, étant donné que ces derniers pourraient se faire damer le pion à la fin du processus. Considérant les possibles incidences économiques, il serait avisé de pousser plus loin l'analyse en réalisant une étude d'impacts économiques avant que les dispositions sur le droit de préemption soient mises en vigueur. D'ailleurs, la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif prévoit la réalisation d'une telle étude avant le dépôt d'un projet de loi[6]. Donc, l'APCHQ suggère d'ajouter un article aux dispositions finales pour que l'article 17 entre en

---

[4] Ville de Montréal, budget de fonctionnement 2017, p. 91, consultation en ligne le 13 mars 2017 : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/Budget_2017_version_complet_fr.pdf

[5] Commission de la construction du Québec, Statistiques annuelles de l'industrie de la construction 2015, mai 2016, 62 p. Consultation en ligne le 13 mars 2017 : https://www.ccq.org/~/media/PDF/Recherche/StatistiquesHistoriques/2015/Faits_Saillants_2015.pdf

[6] Gouvernement du Québec, Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif, 2014, 4 p. Consultation en ligne le 15 mars 2017 : https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/administratives/allegement/politique_gouv_allegement.pdf

vigueur par décision du gouvernement après la réalisation et l'analyse d'une étude d'impact réglementaire.

Enfin, l'APCHQ salue la prévoyance du législateur d'avoir rédigé un article (151.7) précisant que les acquéreurs doivent être dédommagés. Lorsqu'une entreprise fait une offre sur un immeuble, elle l'a prévu dans sa planification, ce qui implique des dépenses pour le temps de ses employés et pour les professionnels. Ainsi, cet article permettra de ne pas léser les personnes ou les entreprises dans l'utilisation du droit de préemption de la métropole. Dans l'éventualité où les parlementaires décident d'aller de l'avant avec la sous-section sur le droit de préemption, l'APCHQ souhaite son adoption.

RECOMMANDATION N^{O} 2

L'APCHQ demande qu'une étude d'impacts économiques soit réalisée avant l'entrée en vigueur de l'article 17. Cette étude évaluerait les incidences du droit de préemption, notamment sur le marché immobilier et sur la construction neuve.

RECOMMANDATION N^{O} 3

L'APCHQ demande aux parlementaires d'adopter l'article 151.7 permettant aux acquéreurs lésés par le droit de préemption de recevoir un dédommagement.

2. Habitation : éviter l'avenue de la coercition

Le PL 121 a comme objectif de donner de meilleurs moyens à la Ville de Montréal en matière d'habitation. De ces nouveaux outils offerts, une attention particulière sera portée à la modification de la superficie pour l'utilisation de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, au transfert de l'intervention de la Société d'habitation du Québec (SHQ) à la Ville de Montréal et à l'obligation d'intégrer des logements abordables dans les projets résidentiels.

Une meilleure prévisibilité pour les grands projets

Le conseil de la Ville de Montréal peut avoir un certain contrôle sur les projets qui sont mis de l'avant sur son territoire. L'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal permet au conseil municipal, pour les projets dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m^2, d'agir, peu importe la réglementation des arrondissements. Par son article 5, le PL 121 réduira cette superficie pour réaliser des projets d'immeuble résidentiel, commercial ou industriel, à 15 000 m^2.

Lors de nos consultations sur le PL 121, la complexité réglementaire liée aux arrondissements a été citée comme une problématique importante à Montréal. Les règles différentes ou particulières selon les arrondissements représentent un fardeau administratif et réglementaire pour les entreprises. La modification proposée donnera un meilleur contrôle à la Ville sur les projets et assurera une meilleure prévisibilité pour les entreprises.

Ainsi, il sera plus facile pour les entrepreneurs, eu égard à son secteur industriel, de monter et déposer un projet pour la création d'un établissement résidentiel, commercial ou industriel. Selon l'APCHQ, cette modification est positive et favorisera la création de projets mobilisateurs ainsi que la croissance économique de la métropole.

RECOMMANDATION N^{O} 4

Que les parlementaires adoptent l'article 5 du projet de loi 121 afin d'établir la superficie de plancher permettant au conseil municipal de réaliser un projet malgré les règlements des arrondissements à 15 000 m^2.

Transfert des budgets de la Société d'habitation du Québec (SHQ) à la Ville de Montréal

Pour lui accorder une plus grande autonomie en matière de développement et de gestion de l'habitation, l'Entente-cadre, intitulée Réflexe Montréal, assure que la SHQ transférera à la Ville de Montréal, à l'exception des habitations à loyer modique, les budgets et la responsabilité en matière d'habitation. Si les sommes sont bien gérées, que la même reddition de compte est faite et que les objectifs nationaux sont remplis, l'APCHQ ne s'oppose pas à ce transfert.

Dans l'optique de ce transfert, L'APCHQ porte à l'attention des parlementaires et de la Ville de Montréal que la mission de la SHQ est plus étendue que seulement la création de logements abordables. Sa mission prévoit également qu'elle :

- favorise l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de construction, d'acquisition, d'aménagement, de restauration et d'administration d'habitations;
- facilite l'accession des citoyens du Québec à la propriété;
- fait la promotion de l'amélioration de l'habitat [7].

Il serait bénéfique que la Ville de Montréal porte une attention particulière à ces différents éléments, surtout dans un contexte où l'obligation de construction de logements abordables peut avoir comme impact de repousser l'accès à la propriété pour les familles de la classe moyenne.

D'abord, sur le volet des programmes de construction et de restauration, notons que notre parc de logements a un réel besoin de mise à niveau. Le parc locatif construit avant 1981 regroupe 921 400 logements. Considérant que les logements construits avant les années 80 ont des besoins thermiques de 42 % à 172 % plus importants que les immeubles construits aujourd'hui, il y a place à l'amélioration du bilan énergétique du parc locatif et, par le fait même, du confort des locataires[8]. Dans ce contexte, où les contraintes réglementaires importantes empêchent les propriétaires de récupérer leurs investissements, le rôle que joueront le gouvernement du

[7] Site Web de la SHQ, Mission, consultation le 14 mars 2017 : http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/mission.html
[8] APCHQ, Consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec 2017-2018, Remarques et recommandations de l'APCHQ, décembre 2016, 36 p.

Québec et la Ville de Montréal, avec ses nouvelles responsabilités en matière d'habitation, sera névralgique.

Quant à l'accession à la propriété, 61 % des ménages sont propriétaires au Québec et seulement 55 % des ménages sont propriétaires dans la région métropolitaine de recensement de Montréal. La Ville de Montréal est déjà sensible à la question, comme le prouve la mise en place de son programme qui rembourse les droits de mutation[9]. Mais, lorsqu'on se compare avec la moyenne canadienne qui est de 69 %, on peut conclure que des efforts plus énergiques sont de mise pour aider les ménages à acquérir une première propriété. Des efforts doivent être faits en amont, en s'assurant que les décisions n'ont pas comme impact d'augmenter les coûts de construction, et en aval avec des programmes d'accession à la propriété. Avec le transfert de budget de la SHQ à la Ville de Montréal, cette dernière pourra apporter une attention particulière et s'attaquer à son retard en matière d'accession à la propriété. Enfin, l'APCHQ invite Montréal, dans l'élaboration de ses programmes, à s'assurer qu'ils n'entreront pas en concurrence avec l'offre privée.

En ce qui concerne son mandat de faire la promotion de l'amélioration de l'habitat, l'APCHQ est d'avis que l'amélioration de l'efficacité énergétique des immeubles devrait être priorisée.

Enfin, l'APCHQ suggère à la Ville de Montréal de maximiser les investissements dans les projets de construction résidentielle. Lors des consultations pour la rédaction de ce mémoire, certains membres de l'APCHQ du Montréal métropolitain ont mentionné qu'une proportion des subventions à la construction est utilisée pour que les projets soient révisés par des professionnels du gouvernement (architectes, urbanistes, comptables). Pour tous projets, les entreprises déboursent des sommes pour avoir recours à de tels professionnels. Lorsqu'elles gèrent un projet avec la SHQ, les entreprises perçoivent ce dédoublement comme une perte de temps et d'argent qui pourrait pourtant être utilisé pour construire plus de logements abordables. L'APCHQ invite donc la Ville de Montréal – dans la gestion qu'elle fera des budgets de la SHQ – à minimiser les frais bureaucratiques pour maximiser les sommes disponibles afin de créer des logements abordables.

RECOMMANDATION N^{O} 5

L'APCHQ ne voit pas de problème à ce que la Ville de Montréal devienne mandataire pour le compte de la Société de l'habitation du Québec. Elle invite la métropole à porter une attention particulière à l'accession à la propriété, car un retard important existe comparativement aux moyennes québécoise et canadienne.

[9] Ville de Montréal, Feuillet Acquisition d'une propriété, Direction de l'habitation, mars 2015, 5 p. Consultation en ligne le 14 mars 2017 : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/FeuilletFRA_Acquisition_2015-03.pdf

Obligation de logements abordables : miser sur les mesures incitatives

Le besoin de trouver un logement abordable est la réalité de nombreuses personnes. Cette situation est encore plus importante pour la région de Montréal, où 30,7 % des ménages locataires éprouvent des difficultés financières au logement[10]. Le PL 121 tente de donner des outils à la métropole pour agir et ainsi créer plus de logements abordables.

Pour ce faire, l'article 18 du PL 121 ajoute la sous-section 16.1 à l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal pour donner la possibilité à la métropole, par règlement, d'assujettir la délivrance d'un permis de construction d'unités résidentielles à l'inclusion de logements abordables, familiaux ou du paiement d'une contrepartie. Cette nouvelle possibilité réglementaire pour Montréal peut laisser croire que plus de logements abordables seront construits, mais l'APCHQ demande au législateur de bien évaluer les impacts, car ce sont probablement les familles de la classe moyenne qui auront à financer la construction des logements abordables, pourtant une responsabilité collective.

Rappelons que pour favoriser l'accès des citoyens à des conditions adéquates de logement, différents programmes d'aide au logement sont offerts aux ménages à revenu modeste. Le gouvernement du Québec, par l'entremise de la SHQ, fournit cette aide. En 2015-2016, les dépenses de programmes de la SHQ se sont élevées à 755 millions de dollars pour un total de 244 400 interventions.

Plus précisément, notons que :

- 74 066 ménages demeuraient dans une habitation à loyer modique (publique ou privée);
- 104 339 ménages recevaient une allocation-logement;
- 27 092 ménages recevaient un supplément au loyer;
- 28 257 ménages recevaient une prestation du programme AccèsLogis;
- 8 563 ménages ont bénéficié d'une subvention mensuelle grâce au programme Logement abordable Québec[11].

Les interventions en matière de logements abordables se font par l'aide à la pierre (subventions pour construction) et l'aide à la personne (subventions au ménage). Certaines études démontrent qu'un équilibre doit se trouver dans ces types d'aide[12]. Il reste que l'aide à la pierre, lorsqu'on considère les investissements nécessaires dans l'entretien, pourrait s'avérer plus dispendieuse que l'aide à la personne. Alors que certains évaluent que 40 000 ménages attendent une forme d'aide au logement, que le rythme d'ajout de nouvelles unités n'excède jamais 3 000 par an, et qu'une part des budgets devra nécessairement être dédiée à la sauvegarde des actifs, le logement social est confronté à un défi de taille. Dans le contexte de rigueur budgétaire, il faut se demander quelles sont les interventions les plus efficientes.

---

[10] Communauté métropolitaine de Montréal, Cahiers métropolitains, no 3, décembre 2013, p. 6.
[11] Société d'habitation du Québec, Rapport annuel de gestion, 2015-2016, 154 p. Consultation en ligne le 15 mars 2017 : http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000024167.pdf
[12] Laberge, Mathieu, Monmarquette, Claude, L'aide au logement au Québec, Rapport de projet, Cirano, Montréal, Juin 2010, 83 p.

C'est pourquoi l'APCHQ croit que l'aide à la personne – financée par l'ensemble des citoyens – représente une voie à privilégier. Non seulement il est possible, à budget égal, d'aider davantage de personnes, mais celles-ci seraient libres de leurs options sur le marché résidentiel. Le marché privé y trouverait son compte : des locataires appuyés financièrement pourraient mieux payer leur loyer et les logements sociaux ne viendraient pas concurrencer avec l'industrie privée.

Quant à l'option d'inclure obligatoirement la construction de logements abordables à tous projets de construction résidentielle, l'APCHQ a des réserves et ne croit pas que ce soit la voie à suivre.

En particulier, l'APCHQ considère que l'adoption d'un règlement pour obliger un pourcentage de logement abordable, familial ou le paiement d'une contrepartie pour toute nouvelle construction n'est pas la voie la plus équitable. Certes, on pourra affirmer qu'il y a création de logements abordables, mais cela aura comme incidence d'éloigner l'accès à la propriété, car les futurs propriétaires devront payer la note par une augmentation du prix des logements. Comme mentionné précédemment, le financement du logement abordable est une responsabilité relevant de l'ensemble de la société et non du secteur de la construction résidentielle à lui seul.

Avec la proposition du PL 121, les nouveaux ensembles résidentiels verront leur coût augmenter par le paiement d'une contrepartie ou par la réduction des espaces qui seront mis en vente dans leur développement. En effet, si par exemple la Ville impose que 15 % du projet soit dédié au logement abordable, demande 10 % pour la création d'un parc, la rentabilité du projet sera sur le 75 % restant.

Lorsqu'on considère que 50 % à 59 % de l'augmentation du coût de l'habitation à Montréal sont dus à la réglementation municipale et provinciale[13], l'adoption d'une obligation d'inclusion pour le logement abordable ne fera qu'augmenter le prix des unités résidentielles montréalaises qui est déjà plus élevé que la moyenne québécoise. En effet, en 2015 le prix moyen pour une unifamiliale sur l'île de Montréal est de 550 931 dollars[14], de 362 703 dollars pour la région métropolitaine et de 273 412 dollars pour l'ensemble du Québec[15].

Si l'on regarde les données sur la migration interrégionale, Montréal connait une perte de sa population à l'exception des 15-24 ans. « Les gains faits chez ces derniers résultent notamment de l'afflux d'étudiants en provenance des autres régions »[16]. Quant à la perte des 25-44 ans et des 0-14 ans, le déficit le plus important, on peut avancer que ce sont les jeunes familles qui quittent Montréal pour la banlieue avec leurs enfants, car l'accès à la propriété y est plus facile.

---

[13] Pierre Bélanger, Évolutions des coûts, note technique, 2014, 25 p. Consultation en ligne le 30 janvier 2017 : http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/migration7/_master/missiongeneration/rapport_evolution_des_couts_pbelanger.pdf

[14] FCIQ, Baromètre du marché résidentiel, 4e trimestre 2016, Région métropolitaine de Montréal, p. 8. Consultation en ligne le 20 mars 2017 : http://www.fciq.ca/pdf/bar/1418279_barmtl_164.pdf

[15] FCIQ, Baromètre du marché résidentiel, 4e trimestre 2016, Province du Québec, p. 5. Consultation en ligne le 14 mars 2017 : http://www.fciq.ca/pdf/bar/7484154_barprv_164.pdf

[16] Institut de la statistique du Québec, Coup d'œil sociodémographique, Mars 2015, numéro 37, p.6.

Lorsqu'on jette un coup d'œil au flux migratoire de Laval, de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie, les données laissent croire que cette prémisse peut être fondée. Ainsi, en permettant à la Ville de Montréal de créer plus de restrictions et de coûts dans la construction résidentielle, on répondra probablement à la demande de disponibilité des logements abordables, mais ce sera en faisant croitre la barrière d'accès à la propriété à Montréal pour les familles de la classe moyenne.

N'oublions pas que les mesures incitatives ont des effets positifs. La Communauté métropolitaine de Montréal notait qu'entre 2006 et 2010-2012, l'offre de logements sociaux et abordables a augmenté de 10,4 %, croissance attribuable à la réalisation de projets subventionnés dans le cadre des programmes AccèsLogis, Logement abordable Québec et Supplément au loyer[17]. Ainsi, plutôt que d'agir par la voie coercitive, la Ville de Montréal pourrait donc agir par la voie incitative, par l'utilisation des budgets de la SHQ et par l'adoption de mesures incitatives qui lui seraient propres.

À cet égard, l'APCHQ recommande au législateur d'ajouter un article au PL 121, similaire à l'article 10.2 qui donne les pouvoirs en matière de subventions économiques, pour donner tous les moyens à Montréal d'adopter des programmes favorisant le développement résidentiel, l'accès à la propriété et la construction de logements abordables. De cette façon, on donne les leviers à notre métropole pour qu'elle puisse stimuler l'action par la mise en place de programmes incitatifs plutôt que par la coercition. La création de logements abordables est une responsabilité collective et elle devrait être financée par l'ensemble des citoyens.

Si les parlementaires décident de garder l'option coercitive, l'ajout proposé donnerait à la Ville de Montréal tous les leviers réglementaires – en plus de la gestion des budgets de la SHQ sur son territoire – pour élaborer la meilleure politique publique possible en matière d'habitation.

RECOMMANDATION N^{O} 6

Que l'article 18 du projet de loi 121, donnant la possibilité à la Ville de Montréal de réglementer l'inclusion de logements abordables pour la délivrance d'un contrat de construction, soit retiré.

RECOMMANDATION N^{O} 7

Dans l'optique de favoriser le développement résidentiel, l'accès à la propriété et la construction de logements abordables, qu'un article soit ajouté au projet de loi 121 pour que la Ville de Montréal puisse, par règlement, adopter tout programme d'aide aux individus ou aux entreprises en la matière.

[17] Communauté métropolitaine de Montréal, Cahiers métropolitains, no 3, décembre 2013, p. 6.

3. Devenir un leader en matière de simplification réglementaire

Le fardeau administratif et réglementaire représente une taxe cachée pour les entreprises et freine leur croissance. En 2014, le coût de la réglementation était de 8,1 milliards de dollars au Québec[18]. Le gouvernement du Québec est maintenant un leader en matière d'allégement et de simplification administrative et réglementaire. Son dernier plan d'action a engendré des économies de 273 millions de dollars pour les entreprises sur une année[19]. Il a même dépassé son objectif de réduction du fardeau administratif qu'il s'était fixé[20]. Même avec des résultats aussi positifs, le gouvernement du Québec compte poursuivre sur sa lancée avec un plan d'action pour les années 2016 à 2018.

Le gouvernement du Québec apporte sa contribution; il serait bien maintenant de donner la même impulsion à la métropole. La réglementation adoptée par les arrondissements peut engendrer une complexité supplémentaire pour les entrepreneurs qui y œuvrent. C'est ce qui nous a été rapporté lors des consultations qui ont mené à l'élaboration de ce mémoire.

Il y a certainement place à un allégement réglementaire, notamment en matière d'uniformisation des règles. C'est pourquoi nous invitons le législateur à apporter au PL 121 des modifications pour engager la Ville de Montréal à adopter une politique d'allégement réglementaire. Par cette formulation, on inscrit clairement l'allégement réglementaire comme une priorité, tout en laissant la liberté à la métropole de décider ce qu'elle inclurait dans cette politique. Plusieurs éléments pourraient s'imbriquer dans une telle politique. Citons comme exemples la création d'un guichet pour les entrepreneurs, l'établissement d'un objectif de temps de délivrance d'un permis, le processus mis de l'avant pour augmenter la transparence en matière de modification réglementaire, etc.

D'aucuns pourraient nous rétorquer que le gouvernement ne peut pas obliger les municipalités à adopter de telles politiques. Pourtant, les lois municipales dictent de telles obligations, comme c'est le cas pour l'obligation qu'ont toutes les municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle qui est prévue à l'article 573.3.1.2 de la Loi sur les cités et villes. Donnons l'impulsion à Montréal d'agir en matière d'allégement réglementaire en intégrant au PL 121 l'obligation pour les municipalités d'adopter une politique à cet effet.

RECOMMANDATION N^{O} 8

Que le projet de loi 121 soit amendé pour inclure l'obligation à la Ville de Montréal d'adopter une politique d'allégement réglementaire et de la revoir aux cinq ans.

---

[18] Op cit., note 29, p. 4.

[19] Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, Bâtir l'environnement d'affaires de demain, Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif, 2016, p. 16.

[20] Ministre responsable des PME, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional, Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allègement réglementaire et administratif : le gouvernement du Québec dépasse son objectif de réduction du fardeau administratif et réglementaire des entreprises, Communiqué de presse, 25 janvier 2017. Consultation en ligne le 9 février 2017 : https://www.economie.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiques-de-presse/communique-de-presse/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=20039&tx_ttnews%5Bcat%5D=689&cHash=a3bd2d1ff79edb306290213125d61444

Conclusion

Le PL 121 clôt la trilogie législative municipale du gouvernement. Il permettra à notre métropole d'avoir en mains un meilleur coffre à outils pour stimuler son développement économique. Ceci pourrait avoir un impact positif sur sa croissance économique, ce qui serait positif pour les Montréalais et pour les Québécois.

L'APCHQ croit cependant que la disposition sur le droit de préemption mériterait une analyse plus exhaustive pour évaluer les impacts économiques avant sa mise en application. La réalisation d'une analyse d'impact réglementaire, comme c'est prévu par la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif, permettrait d'éclaircir les craintes que peut générer l'octroi de ce nouveau pouvoir à Montréal.

En ce qui concerne la création de logements abordables, le PL 121 offre la possibilité à la Ville de Montréal de réglementer pour inclure à un permis de construction des obligations en matière de logements abordables, familiaux ou le paiement d'une contrepartie. Pour l'APCHQ, cette voie coercitive transférera la facture de la création de logements abordables de l'ensemble des contribuables aux nouveaux acheteurs. Ce sont donc les familles de la classe moyenne qui verront leur possibilité d'acheter à Montréal diminuer ou, si elles décident de rester à Montréal, leur proportion de leur budget dévolu au logement augmenter. Dans un contexte où le taux de propriété du Canada est nettement plus élevé que celui de Montréal, ce n'est pas en mettant en place plus de barrières à la propriété que la situation va s'améliorer. C'est pourquoi l'APCHQ propose de miser sur les programmes incitatifs et demande une modification au projet de loi donnant à Montréal tous les pouvoirs pour créer de tels programmes.

Enfin, l'APCHQ pense que le projet de loi 121 représente une occasion à saisir pour faire de l'allégement administratif et réglementaire une priorité. À cet égard, l'ajout d'un engagement à adopter une politique en la matière permettrait à Montréal d'en faire une priorité. La Ville de Québec peut réellement jouer un rôle de leader en la matière.

Sommaire des recommandations

1. Que les parlementaires adoptent l'article 7 du projet de loi 121 qui donnera la marge de manœuvre nécessaire à la Ville de Montréal pour élaborer et mettre en place des programmes d'aide à l'entreprise.
2. L'APCHQ demande qu'une étude d'impacts économiques soit réalisée avant l'entrée en vigueur de l'article 17. Cette étude évaluerait les incidences du droit de préemption, notamment sur le marché immobilier et sur la construction neuve.
3. L'APCHQ demande aux parlementaires d'adopter l'article 151.7 permettant aux acquéreurs lésés par le droit de préemption de recevoir un dédommagement.
4. Que les parlementaires adoptent l'article 5 du projet de loi 121 afin d'établir la superficie de plancher permettant au conseil municipal de réaliser un projet malgré les règlements des arrondissements à 15 000 m^2.
5. L'APCHQ ne voit pas de problème à ce que la Ville de Montréal devienne mandataire pour le compte de la Société de l'habitation du Québec. Elle invite la métropole à porter une attention particulière à l'accession à la propriété, car un retard important existe comparativement aux moyennes québécoise et canadienne.
6. Que l'article 18 du projet de loi 121, donnant la possibilité à la Ville de Montréal de réglementer l'inclusion de logements abordables pour la délivrance d'un contrat de construction, soit retiré.
7. Dans l'optique de favoriser le développement résidentiel, l'accès à la propriété et la construction de logements abordables, qu'un article soit ajouté au projet de loi 121 pour que la Ville de Montréal puisse, par règlement, adopter tout programme d'aide aux individus ou aux entreprises en la matière.
8. Que le projet de loi 121 soit amendé pour inclure l'obligation à la Ville de Montréal d'adopter une politique d'allégement réglementaire et de la revoir aux cinq ans.